

SPIS TREŚCI

Wykaz akronimów	11
Wstęp (<i>Jan Barcz, Jan Bokszczanin</i>)	13

CZĘŚĆ I

Problemy gospodarczo-polityczne

Rozdział 1. Przemiany w polskim przemyśle obronnym (<i>Sławomir Kulakowski</i>)	21
1. Polski przemysł obronny po II wojnie światowej	21
2. Priorytety polityczne po 1989 r.	22
3. Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego	23
4. Obecna sytuacja polskiego przemysłu obronnego	25
5. <i>Smart Defence</i> oraz <i>Pooling and Sharing</i>	26
6. Oferta polskiego przemysłu obronnego na rynki trzecie	27
Rozdział 2. Teoria i praktyka obrotu specjalnego z zagranicą z punktu widzenia polskiego przedsiębiorcy (<i>Jan Bokszczanin</i>)	28
1. Uwagi wstępne	28
2. Oferta polskiego przemysłu obronnego na tle innych państw Unii Europejskiej	29
3. Obowiązujące regulacje prawne dotyczące obrotu specjalnego z zagranicą	31
4. Ocena nowelizacji ustawy	32
5. Podsumowanie	33

CZEŚĆ II

Problemy prawne

Rozdział 3. Nowelizacja ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w świetle wypełniania zobowiązań międzynarodowych (<i>Krzysztof Majewski</i>)		37
1. Uwagi wstępne		37
2. Ramy prawno-polityczne obrotu towarami strategicznymi		38
3. Konieczność nowelizacji ustawy z 29 listopada 2000 r.		38
4. Zakres wprowadzonych zmian		39
5. Nowe akty wykonawcze		41
6. Podsumowanie		42
 Rozdział 4. Ewolucja unijnego rynku wewnętrznego w zakresie handlu uzbrojeniem (<i>Sławomir Dudzik i Piotr Sitarek</i>)		43
1. Uwagi wstępne		43
2. Traktatowe wyłączenia dotyczące handlu uzbrojeniem		45
3. Ewolucja orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach dotyczących art. 346 i art. 347 TFUE		48
4. Regulacja handlu uzbrojeniem na rynku wewnętrznym w prawie wtórnym UE – dyrektywa 2009/43/WE		58
5. Podstawowe zasady dyrektywy 2009/43/WE		60
5.1. Zakres przedmiotowy dyrektywy 2009/43/WE		60
5.2. Uproszczenie systemu zezwoleń na transfer produktów związanych z obronnością		64
6. Ochrona interesów państw członkowskich – ograniczenia zasady wzajemnego uznawania zezwoleń		71
7. Podsumowanie		73
 Rozdział 5. Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego. Analiza prawna (<i>Jan Barcz</i>)		75
1. Uwagi wstępne		75
2. Treść wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB		78
2.1. Kryteria oceny przy wydawaniu zezwoleń na wywóz		78
2.2. Zakres przedmiotowy wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB		80
2.3. Odesłania do prawa krajowego i praktyki państw członkowskich		81
2.4. Mechanizm wymiany informacji i konsultacji		82
2.5. Obowiązek pogłębiania współpracy państw członkowskich		85
2.6. Przejrzystość: sprawozdania dotyczące wywozu		85

3. Charakter prawny wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB	86
3.1. Charakter prawny wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w ramach dawnego II filara Unii Europejskiej	86
3.2. Charakter prawny wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB po wejściu w życie Traktatu z Lizbony	88
3.3. Możliwość zmiany charakteru prawnego wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB	91
4. Powiązania wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB z dyrektywą 2009/43/WE i rozporządzeniem nr 428/2009	94
4.1. Powiązania wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB z dyrektywą 2009/43/WE	94
4.2. Powiązania wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB z rozporządzeniem nr 428/2009	96
5. Transpozycja wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB w prawie polskim	98
6. Rozważane propozycje na rzecz umocnienia harmonizacji udzielania zezwoleń w ramach europejskiej polityki eksportowej	102
6.1. Propozycje zmian w sferze prawnej	104
6.2. Propozycje nakierowane na pogłębienie mechanizmów wymiany informacji i konsultacji	105
6.3. Propozycje usprawnień instytucjonalnych	107
7. Refleksje końcowe	107

Rozdział 6. Ewolucja unijnego runku wewnętrznego w świetle dyrektywy 2009/81/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa. Aspekty unijne (Ewa M. Suwara)	110
1. Uwagi wstępne	110
2. Rynek obronny w Unii Europejskiej: ewolucja uregulowań prawnych	112
2.1. Dyrektywa 2004/18/WE	113
2.2. Rozpoczęcie prac nad utworzeniem Europejskiego Rynku Obronnego	114
2.3. Komunikat KE na temat problemów rynku produktów obronnych i przemysłu obronnego w państwa Unii Europejskiej – COM(2003)113 z 11 marca 2003 r.	115
2.4. Zielona Księga KE pt. zamówienia publiczne w dziedzinie obronności – COM(2004)608 z 23 września 2004 r.	116
2.5. Znaczenie Europejskiej Agencji Obrony	117
2.6. Komunikat wyjaśniający COM(2006)779 z 7 grudnia 2006 r. dotyczący zastosowania ówczesnego art. 296 TWE	117
2.7. Strategia dotycząca rynku obronnego: Komunikat COM(2007)764 z 5 grudnia 2007 r.	118
3. Dyrektywa 2009/81/WE	120
3.1. Zakres przedmiotowy obowiązywania dyrektywy 2009/81/WE	120

3.1.1. Dyrektywa 2009/81/WE a Dobrowolny Kodeks Postępowania w zakresie zamówień publicznych	121
3.1.2. Dyrektywa 2009/81/WE a art. 346 TFUE	121
3.1.3. Dyrektywa 2009/81/WE a handel z państwami trzecimi	121
3.1.4. Dyrektywa 2009/81/WE a umowa kompensacyjna (<i>offset</i>)	122
3.2. Zakres podmiotowy obowiązywania dyrektywy 2009/81/WE	122
3.3. Zakres przedmiotowy obowiązywania dyrektywy 2009/81/WE	123
4. Wybrane zagadnienia w transpozycji dyrektywy 2009/81/WE	124
4.1. Zakres stosowania dyrektywy 2009/81/WE: artykuły 2, 12 i 13	125
4.1.1. Artykuł 2 dyrektywy 2009/81/WE	125
4.1.2. Artykuł 12 dyrektywy 2009/81/WE	125
4.1.3. Artykuł 13 dyrektywy 2009/81/WE	126
4.2. Podwykonawstwo	127
4.3. Mechanizm odwoławczy	128
5. Podsumowanie	128

Rozdział 7. Transpozycja dyrektywy 2009/81/WE (dyrektywy obronnej)

w polskim porządku prawnym (Hanna Talago-Sławoj)	130
1. Uwagi wstępne	130
2. Transpozycja przepisów dyrektywy obronnej w polskim porządku prawnym	132
2.1. Rozbieżności w ocenie rozwiązania założonego przez polskiego projektodawcę	134
2.2. Pozostałe założenia legislacyjne	137
2.3. Krajowe przepisy odnoszące się do zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa	140
3. Ocena sposobu implementacji podstawowych narzędzi dyrektywy obronnej	144
3.1. Zakres przedmiotowy zamówień obronnych w Pzp w kontekście wyłączeń z obowiązku stosowania jej przepisów	145
3.2. <i>Offset</i>	149
3.3. Badania i rozwój	150
3.4. Bezpieczeństwo dostaw	152
3.5. Bezpieczeństwo informacji	153
3.6. Podwykonawstwo	154

Rozdział 8. Regulacja obrotu produktami podwójnego zastosowania

w prawie polskim i unijnym (Rudolf Ostrihansky i Mateusz Żuk)	157
1. Uwagi wstępne	157
2. Akty prawne regulujące obrót produktami podwójnego zastosowania	158
3. Czynniki wpływające na kształt implementacji prawa unijnego	158

3.1. Geneza i status regulacji w świetle podziału kompetencji w ramach UE	159
3.2. Odrębność i odmienność reżimu	164
3.3. Odmienność norm	166
4. Obrót towarami o znaczeniu strategicznym – zasadniczo zakazany czy dozwolony?	167
5. Formy reglamentacji obrotu produktami podwójnego zastosowania	167
5.1. Formy obrotu – odmienny zakres regulacji	167
5.2. Zezwolenie na wywóz	168
5.3. Wiążące wyjaśnienie w sprawie konieczności uzyskania zezwolenia	169
5.4. Formy zezwolenia na wywóz	170
5.4.1. Generalne unijne zezwolenie na wywóz	170
5.4.2. Krajowe generalne zezwolenie na wywóz	171
5.4.3. Globalne oraz indywidualne zezwolenie na wywóz	172
5.4.4. Odmowa zezwolenia na wywóz	173
5.5. Inne środki kontroli wywozu	175
5.6. Zezwolenie na transfer wewnątrzunijny	176
5.7. Środki kontroli tranzytu	177
6. Podsumowanie	178

Rozdział 9. Sankcje międzynarodowe (*arms embargo*) – doba przeszła i współczesna. Embargo na broń a handel bronią – implementacja

<i>arms embargo</i> a limitacje handlu bronią w prawie Polski (Piotr Daranowski)	180
1. Uwagi wstępne	180
2. Sankcje międzynarodowe – embargo na broń (<i>arms embargo</i>)	181
3. Konteksty prawno-historyczne nakładania embargo na broń	182
3.1. Wiek XIX/XX (do roku 1919)	182
3.2. Doba Ligi Narodów	186
3.3. Doba ONZ	188
3.3.1. <i>Arms embargo</i> – decyzje RB: <i>ratio</i> ich podejmowania, podmiotowy i przestrzenny ich zakres, struktura wiążących decyzji	190
3.3.2. Dobrowolne <i>arms embargo</i>	197
4. <i>Arms embargo</i> a handel bronią	200
4.1. Handel bronią w świetle art. 26 Karty Narodów Zjednoczonych	202
4.2. Handel bronią – inicjacja debaty w ONZ	203
5. <i>Arms embargo</i> /handel bronią: regulacje Unii Europejskiej – wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB	208
5.1. Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB a ustawa o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (przed nowelizacją w roku 2012)	214

5.2. Wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB a ustawa o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (po nowelizacji w 2012 roku)	220
6. Podsumowanie	223

Część III

Wybór dokumentów

Dokument nr 1. Wspólne stanowisko Rady 2008/944/WPZiB z dnia 8 grudnia 2008 r. określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego	229
Dokument nr 2. Rozporządzenie Rady (WE) NR 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania (wersja przekształcona)	237
Dokument nr 3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1232/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 428/2009 ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania	255
Dokument nr 4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/43/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością we Wspólnocie	276
Dokument nr 5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG)	291
Dokument nr 6. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w brzmieniu nadanym przez ustawę uchwaloną dnia 25 maja 2012 r. (Tekst jednolity sporządzony przez Kancelarię Sejmu RP)	380
Autorzy	407

W 2012 r. uchwalone zostały w Polsce dwie ustawy o istotnym znaczeniu w punktu widzenia obrotu specjalnego z zagranicą:

- uchwalona dnia 25 maja 2012 r. ustawa o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw¹;
- oraz uchwalona dnia 12 października 2012 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Zasadniczym zadaniem powyższych ustaw jest wykonanie na szczeblu krajowym zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś z następujących aktów unijnego prawa pochodnego:

- wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB z dnia 8 grudnia 2008 r. określającego wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego²;
- rozporządzenia nr 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania,³ które zastąpiło rozporządzenie nr 1334/2000⁴ (rozporządzenie weszło w życie 27 sierpnia 2009 r.)⁵;
- dyrektywy 2009/43/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie uproszczenia warunków transferów produktów związanych z obronnością we Wspólnocie⁶ (okres transpozycji dyrektywy minął 30 czerwca 2011 r., państwa członkowskie zo-

¹ Dz. U. 2012 poz. 707.

² Dz. Urz. UE 2008 L 335/99.

³ Dz. Urz. UE 2009 L 134/1.

⁴ Dz. Urz. WE L 159/1.

⁵ Art. 27 i 28 rozporządzenia nr 428/2009. Zostało ono zmienione rozporządzeniem nr 1232/2011 z dnia 16 listopada 2011 r., Dz. Urz. UE 2011 L 326/26.

⁶ Dz. Urz. UE 2009 L 146/1.

bowiązane są do stosowania odnośnych przepisów krajowych od 30 czerwca 2012 r.)⁷;

- dyrektywy 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE⁸ (okres transpozycji dyrektywy minął 21 sierpnia 2011 r.)⁹.

Przedmiotem niniejszej książki jest przede wszystkim analiza transpozycji wymienionych wyżej dyrektyw oraz wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB do prawa polskiego oraz zagwarantowania efektywności rozporządzenia nr 428/2009. Zarazem chodzi o proces znacznie szerszy, mający istotne znaczenie nie tylko w płaszczyźnie prawnej, lecz przede wszystkim gospodarczej i politycznej.

Wymienione wyżej akty prawa unijnego są bowiem wyrazem dopełniania unijnego rynku wewnętrznego ustanawianiem jednolitego Europejskiego rynku obronnego (*uniform European defence market*), czego konsekwencją musi być z kolei ustanowienie jednolitej Europejskiej polityki kontroli eksportu (*unified European export control Policy*) w stosunku do towarów strategicznych. Zasadniczym celem tego procesu jest więc zapewnienie swobody cyrkulacji (transferu) towarów strategicznych na unijnym rynku wewnętrznym (Europejskim rynku obronnym) z jednoczesnym zagwarantowaniem jednolitych kryteriów oceny w toku udzielania przez państwa członkowskie UE zezwoleń na wywóz oraz

⁷ Art. 18 ust. 1 dyrektywy 2009/43/WE.

⁸ Dz. Urz. UE 2009 L 216/76. W przypadku zmienionych dyrektyw chodzi o dyrektywę 2004/17/WE z dnia 31 marca 2004 r. koordynującą procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki i usług pocztowych (Dz. Urz. UE 2004 L 134/1) i dyrektywę 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE 2004 L 134/114).

⁹ Art. 72 ust. 1 dyrektywy 2009/81/WE. W związku z brakiem transpozycji lub wadliwą transpozycją Komisja Europejska zdecydowała (komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 27 września 2012 r.) o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości UE spraw przeciwko Polsce, Niderlandom, Luksemburgowi i Słowenii w trybie procedury o naruszenie Traktatów (art. 258 TFUE), wnosząc jednocześnie (art. 260 ust. 3 TFUE) o nałożenie dziennych kar pieniężnych od dnia wydania przez TS wyroku stwierdzającego naruszenie Traktatów do dnia powiadomienia Komisji o pełnej transpozycji dyrektywy (w przypadku Polski w wysokości 70 561, 92 euro dziennie). W Polsce uchwalono ustawę wprowadzającą stosowne zmiany do ustawy – Prawo zamówień publicznych i ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi, konieczne dla zapewnienia transpozycji dyrektywy, 12 października 2012 r. Można oczekiwać, że po wejściu w życie tej ustawy i jej notyfikacji Komisji Europejskiej, Komisja wycofa skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

ustanowieniem jednolitego systemu udzielania zezwoleń na wywóz (eksport do państw trzecich, nie będących państwami członkowskimi UE).

Rozwój idący w takim kierunku ma szczególne znaczenie gospodarcze dla polskich przedsiębiorstw i niesie ze sobą istotne wyzwania oraz zagrożenia. Rok 2012 jest bowiem zarazem końcową cezurą dla opracowanej w latach 2002–2004 „Strategii dla przemysłu obronnego”. „Strategia” ta miała w swoim założeniu dwa główne cele: zbudowanie przemysłu obronnego mogącego konkurować na rynkach światowych, skutkiem czego miał nastąpić znaczący eksport uzbrojenia oraz utrzymanie zatrudnienia i zasobów ludzkich na niezmiennym poziomie. „Strategia” zakładała konsolidację przemysłu obronnego w Polsce pod jedną marką narodowego koncernu przemysłu obronnego.

Stan obecny realizacji Strategii jest daleki od oczekiwań: nastąpiło całkowite załamanie eksportu, znaczące redukcje w przemyśle obronnym, a także, co niezwykle ważne, brak nowoczesnych konkurencyjnych produktów, które miały być rezultatem dofinansowania sektora kwotą przewyższającą 3 miliardy złotych na badania i rozwój. Zdecydowaną większość polskiego eksportu stanowią podzespoły produkowane przez firmy zależne, będące częścią obcych technologii, udostępnionych polskim przedsiębiorstwom w ramach „offsetu”. Wartość polskiego eksportu, po odjęciu eksportu realizowanego przez firmy zależne, wyniosła w roku 2010 około 230 mln Euro, zaś w roku 2011 odnotowano dalszy spadek.

Proces obecnych przemian na Europejskim rynku obronnym ma bezpośrednie powiązanie z ograniczeniem dalszego obejmowania polskich przedsiębiorstw mechanizmami osłonowymi, co - w świetle zmarnowanego czasu oraz środków - może prowadzić do marginalizacji lub wręcz eliminacji polskiego przemysłu z Europejskiego rynku obronnego.

Polscy producenci, oferujący produkty i usługi odbiegające od standardów wiodących państw członkowskich UE, zmuszani są poszukiwać rynków nowych, często problematycznych z punktu widzenia organów kontroli eksportu. Dodatkowo organy kontroli eksportu, stosując mało przejrzystą, nieelastyczną, opartą w dużej mierze na uznaniowości oraz ustaleniach niejawnych politykę wydawania zezwoleń, odmów i opinii, utrudniają polskim podmiotom działalność eksportową.

Sytuacja gospodarcza i stan eksportu w sektorze obronnym w żaden sposób nie da się wytłumaczyć ogólnym kryzysem w przemyśle, gdyż nakłady na zakupy związane z bezpieczeństwem państwa w latach 2004–2012 wzrosły kilkukrotnie. Jednocześnie rynek światowy z powodu kryzysów na Bałkanach, w Iraku i Afganistanie oraz tendencji nowo powstałych państw do zwiększenia swojego potencjału obronnego, gwałtownie się ożywił. Wielu aktywnych dostawców dla wojska zwiększyło swoje obroty w sposób znaczący.

Jeśli chodzi o zasadnicze wyzwania w płaszczyźnie prawnej, to dotyczą one przede wszystkim kwestii ujednoczenia reżimu prawnego i ustanowienie „wspólnych jednolitych ram prawnych” (*a common legal Framework*)¹⁰ dla Europejskiego rynku obronnego i Europejskiej polityki kontroli eksportu. Rzecz bowiem w tym, że dotychczas Europejski rynek obronny ustanawiany jest przy pomocy aktów wspólnotowych (unijnych) – rozporządzeń i dyrektyw, na straży których stoi Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE, natomiast kryteria oceny stosowane przy udzielaniu zezwoleń na wywóz (eksport) oraz związane z tym mechanizmy wymiany informacji i konsultacji mają charakter międzyrządowy (uregulowane są aktami prawnymi – strategiami, wspólnymi stanowiskami lub wspólnymi działaniami dawnego II filara UE (WPZiB), tj. nie mają efektywności gwarantowanej wspomnianą wyżej tzw. metodą wspólnotową (obecnie unijną).

Regulacje międzyrządowe w tej dziedzinie (zwłaszcza przyjęty w 1998 r. „Kodeks Postępowania UE w sprawie wywozu broni”, zastąpiony następnie w 2008 r. wspólnym stanowiskiem 2008/944/WPZiB) doprowadziły co prawda – według ogólnie akceptowanej oceny – do harmonizacji procedur wymiany informacji i konsultacji, niemniej nie zapewniły jednolitej interpretacji kryteriów oceny oraz jednolitego systemu udzielania zezwoleń na wywóz (eksport). Obecnie więc obserwujemy – w płaszczyźnie prawnej – proces liberalizacji transferu towarów strategicznych¹¹ na unijnym rynku wewnętrznym (dopełnianiem go Europejskim rynkiem obronnym) oraz „wkroczenie” zasad unijnego rynku wewnętrznego w regulację Europejskiej polityki kontroli eksportu. Można liczyć się z tym, że z czasem w ślad za rozporządzeniem nr 428/2009 dotyczącym kontroli obrotu towarami podwójnego zastosowania również całość polityki kontroli eksportu zostanie objęta regulacją dyrektywy lub rozporządzenia unijnego. W każdym razie w takim kierunku idą rozważane propozycje zmian oraz wyraźna redefinicja znaczenia art. 346 TFUE (dawnego art. 296 TWE).

Z polityczno-gospodarczego punktu widzenia należy uwzględnić, że jednym z podstawowych wyzwań wobec procesu integracji europejskiej jest konieczność umocnienia tożsamości politycznej Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w skali globalnej. Wyzwanie to dotyczy zwłaszcza umocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, w tym jej zasadniczego komponentu – Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Nie ulega wątpliwości, że dopełnienie „Europejskiego rynku obronnego” stanowić ma solidną podstawą

¹⁰ S. Depauw, T. Baum, W. De Graeve, C. Wall, *The Common Position on arms exports in the light of the emerging European defence market*, Flemish peaceInstitute, Brussels 2010, s. 16.

¹¹ Tylko w 2010 r. na transfer towarów strategicznych w ramach UE udzielono ponad 21 tysięcy zezwoleń.

budowania Wspólnej Polityki Obrony. Wyraźnie w tym kierunku idą reformy wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony (który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.). Wprowadził on do WPZiB nowe struktury i mechanizmy decyzyjne, w tym potwierdził ustanowienie w 2005 r. Europejskiej Agencji Obrony (Agencji do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia)¹². W art. 42 ust. 3 w powiązaniu z art. 46 TUE podkreślono, że Agencja „przyczynia się do ... wprowadzania w życie wszelkich użytecznych środków umacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony, bierze udział w określaniu europejskiej polityki w zakresie zdolności i uzbrojenia oraz wspomaga Radę w ocenie poprawy zdolności wojskowych” (art. 46 ust. 1 lit. d/ i e/ TUE).

Z drugiej strony należy również uwzględnić, że rozwój współpracy państw członkowskich w dziedzinie obrotu towarami strategicznymi stymulowany jest wydarzeniami międzynarodowymi, które często obnażały tragiczne następstwa braku (zwłaszcza) jednolitej polityki kontroli eksportu. Przypomnieć można w tym kontekście, że przyjęcie szeregu decyzji politycznych w ramach UE, łącznie z powołaniem COARM i uzgodnieniem „Kodeks Postępowania UE w sprawie wywozu broni” było następstwem wojny w Golfie (1990/1991), natomiast do przyjęcia wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB przyczyniły się kontrowersje wokół embarga wobec Chin i rozpoczęcie w ramach ONZ prac nad Traktatem o handlu bronią (ATT – *the Arms Trade Treaty*). Również obecnie, wewnętrzne konflikty zbrojne związane z „wiosną arabską” (2011 r.) ujawniły skalę niekonsekwencji w interpretacji kryteriów eksportu broni z UE do państw trzecich, co ma istotny wpływ na kierunek propozycji usprawnienia efektywności wspólnego stanowiska 2008/944/WPZiB, rozważanych w ramach przypadającego na rok 2012 jego „przeglądu”, zmierzających do ustanowienia Europejskiej polityki kontroli eksportu towarami strategicznymi.

W końcu zauważyć należy, że trwający od kilku lat kryzys finansowy w strefie euro ujawnił procesy różnicowania w samej Unii Europejskiej i wykształcanie się różnych kręgów procesu integracji europejskiej – najbardziej efektywne państwa strefy euro, na czele z Niemcami i Francją, bez wątplenia skupiają wokół siebie „awangardę”, nakierowaną na pogłębienie tego procesu (unia bankowa, unia polityczna, pogłębienie liberalizacji na rynku wewnętrznym). Dotychczas budowanie Europejskiego rynku obronnego i polityki kontroli eksportu towarów strategicznych przebiega co do zasady w spójnych ramach unijnych, mimo zróżnicowanych reżimów prawnych (rozporządzenia i dyrektywy z jednej strony, instrumenty dawnego II filara UE – z drugiej). Niemniej obszar ten może

¹² Por. J. Edwards, *The EU Defence and Security Procurement Directive: A Step Towards Affordability?*, Chatham House, London 2011, s. 6.

być również podatny na ewentualne zróżnicowanie regulacji odnoszących się do różnych grup państw członkowskich. Najwięksi producenci – Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Szwecja i Wielka Brytania – już obecnie dysponują odrębnymi porozumieniami w dziedzinie współpracy przemysłu obronnego¹³, a dopełnienie Europejskiego rynku obronnego pociągnie za sobą konieczność specjalizacji produkcji i mocniejszej kooperacji transnarodowej, wynikającej również z modyfikacji popytu w tej dziedzinie (restrukturyzacja siły zbrojnych stosownie do zasady – „zastępowania ilości – jakością” (*replacing quantity with quality*)¹⁴.

Odpowiedź w przypadku Polski na powyższe wyzwanie musi polegać na wprowadzeniu radykalnych i szybkich zmian. Należy opracować nową „Strategię dla przemysłu obronnego” na miarę wyzwań XXI w., obejmującą cały sektor obronny w Polsce, niezależnie od rodzaju i własności podmiotów. Celem nowej „Strategii” powinno być przede wszystkim wykreowanie nowoczesnego, innowacyjnego i konkurencyjnego sektora przemysłowego.

W celu uniknięcia grożącej marginalizacji polskiego przemysłu na unijnym i światowym rynku obronnym, należy wspierać również podmioty nieobjęte „Strategią” i niepodporządkowane nieefektywnej biurokratycznej koncepcji centralizacyjnej. Paradoksalnie, podmioty te dokonały znaczącego postępu w zakresie restrukturyzacji swoich aktywów i przekształciły się w przedsiębiorstwa innowacyjne. Powiązania kooperacyjne pomiędzy nimi, w oparciu o synergę, wykazały kompetencje i skuteczność, sprawiając, że przemysł obronny w Polsce nie tylko przetrwał okres przemian, ale dorównuje a w niektórych produktach przewyższa poziom światowy. W świetle nowych wyzwań związanych z ustanawianiem Europejskiego rynku obronnego, ignorowanie fiaska dotychczasowej „Strategii” może skutkować utratą przez polski przemysł obronny nie tylko rynków zewnętrznych, lecz także obronnego rynku wewnętrznego.

Jan Barcz, Jan Bokszczanin

Warszawa, w styczniu 2013 r.

¹³ Tamże, s. 5.

¹⁴ Por. J. Hofbauer, R. Levy, G. Sanders, M. Zlatnik, *European Defence Trends. Budgets, Regulatory Frameworks and the Industrial Base*, CSIS Defence-Industrial Initiatives Group 2010, s. 11.